

公物概念之研究

林騰鷓*

目 次

壹、前言	二、以使用目的為分類標準
貳、公物之意義	肆、公物之特性
一、最廣義的公物	一、公物之不融通性
二、廣義的公物	二、公物不適用民法取得時效規定
三、狹義之公物	三、公物原則上不得為強制執行
參、公物之種類	四、公物原則上不得公用徵收
一、以表現形態為分類標準	伍、結語

壹、前 言

十九世紀以前，行政任務主要著重在維持社會之安全、衛生、秩序與善良風俗。國家除了建立軍隊、警察、財稅、衛生、外交等一般公務機關，以辦理安全行政、秩序行政等學理上所謂之干涉行政以外，並未大量設置公有事業機關（註一）或公有營業機關（註二）等組織體，積極介入人民食、衣、住、行等生活物質之給付或對其生、老、病、死等生命風險加以承擔照顧。

1919年德國威瑪憲法頒行後，人民之生存權受到特別之重視，國家對於涉及人民生存權益之經濟、教育、文化等生活事項，不再消極不顧，而是採取積

* 東海大學法律學系教授。

（註一）參閱，林騰鷓，行政法總論，三民書局，民國88年11月，頁203-226。

（註二）同上註，頁217-226。

極介入的態度，以確保每一國民得有合乎人性尊嚴之生存權與人生歡樂之生活權。這種因社會日趨工業化而對人民生存權益照顧及對人民生活多樣給付的國家乃被稱為給付國家（註三）而與所謂之警察國家有別。

二十世紀七十年代以後，由於在第二次世界大戰以次，過度強調經濟成長論，導致土地、自然資源之大量開發及環境生態，也造成物種之耗竭匱乏，使國之行政任務，進一步擴及到注意未來世代生存基礎之保護，加強對資源、古蹟、物種之維護、保育。這種行政任務由干涉人民自由，而趨向對人民現實生活之給付、照顧及生存基礎之保障，造成了行政法學上公有事業法制、公營事業法制與公務法制之迅速發展。德國學者及認此些類之法制，為對人民生活給養與生存照顧之重要制度，而為行政法學上值得深入探討者。（註四）

上述公有事業法制，公有營業法制與公物法制中以公物法制較少為我國早期行政法學著作所探討。近期學者雖已較重視而有專章之探討，但內涵仍然有限。尤其，對於公物之概念，認係公行政為達成任務，除行政人員以外之各種物之手段（註五）。概念過於著重於物之有體性及其使用，而較少論述空域、電波頻率等無體性公物之使用管制與保護，且對公物之取得、維護、保存、開發等之規範管理，亦不受重視。筆者認為公物的取得、指定、使用、維修、管理、收益涉及人民權益甚鉅。因此，對於公物概念之研究，除了參酌德國行政法學之研究外，亦有特別重視法國行政法學研究成果之必要。

貳、公物之意義

公物一詞譯自德文之 öffentliche Sachen，並非法律上用語，其意涵廣狹不一。德國學者 Salzwedel 認為公物為不動產、動產、無體物等、依行政機關之指定而直接為公行政目的，供使用之物，其與公有事業機關（即營造物）不同。蓋因公物僅為個別之有體物或無體物，為動產或不動產，並不包括人力資源，

（註三） Ernst Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, S.75ff。

（註四） Jürgen Salzwedel, Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen, in: Erichsen, Allg. VwR. § 40。

（註五） 陳敏，行政法總論，87年5月初版，頁840。

但公有事業機關（營造物）則除人力資源外，尚包括辦公用具，技術用具等用以達成其目的的行政資源之總和（註六）。

公物與民法上規定之物並不一致。依德國學界，通說公物包括該國民法第90條規定之有體物外，尚包括空氣、電流或流水。因此，德國學界一致認為，民法上物之規定如從物之概念，不適用於公物。例如在私人土地上所架設的交通標幟固為土地之重要部分，但仍是獨立的公物（註七）。此為民法上物之成分，可以成為一獨立公物之適例。又民法上數物亦可以為一公物。例如依聯邦遠程道路法第一條第四項規定，路體，路體上之空間，配屬物以及路上之附帶營業體成為一體性之公物（als einheitlicher öffentlicher Sachen）（註八）。

由於公物之概念廣泛，與民法上所稱之物不同，且無法典化之公物法（eine Kodifizierung des öffentlichen Sachenrechts）（註九），故德國學者乃以負面表列的方式來說明公物之概念，認為下列之物，非屬於公物，即（註一〇）

- 一、私有財產人有絕對性處分權者（Ausschließliche Verfügungsmacht des (Privat-) Eigentümers）—例如，私人病院、私人博物館、私人泳池雖亦可公眾使用，但非屬於公行政之掌控處分權限內之公物。
- 二、財政財產之標的（Gegenstände des Finanzvermögens）—財政財產乃指未經行政機關設定為公共使用之房舍、行政機關參與企業之股權以及非用於經常預算或對企業運營發生影響力之資本請求權。財政財產受私法上之支配，在缺乏公法上特殊地位情形下，不受行政法規範的支配（außerhalb des verwaltungsrechtlichen Regelungsbereiches）。財政財產可由行政主體依私法方式取得、設定負擔或拍賣出售。在此領域之爭議為私法性質，屬於民事

（註六） Salzwedel. a.a.O., § 40 Rdnr.1.

（註七） Hans J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober, Verwaltungrecht, Band 2, 6. Auflage, C.H. Beck, München 2000, §75. I. Rn.4。法國行政法學則以之為「有益的附屬物」，為和公物接觸的物體而屬於公物。參閱，王名揚，法國行政法，北京，中國政法大學出版社，1997年5月，頁308-309。

（註八） A.a.O., §75 II Rn.5. 另參閱，陳敏，上揭書，頁841。

（註九） Wolff/Bachof/Staber, a.a.O., §75 I Rn.3。

（註一〇） A.a.O., § 75 I 2 Rn. 6-9。

法庭之審判範圍（註一一）。

三、私人之森林與牧野（Wälder und Flure im Außenbereich）—私人森林、山上牧場（Bergweide），荒野之田野（Brachflächen）、河岸岸邊（Uferstreifen）等均非公物，但依德國各邦農林法制，私人森林與牧野可因行政機關之一般處分，供民眾休憩之用，而限制了私人林野擁有者之使用權（註一二）。

我國學者對於公物之看法，多以德、日學說為本，吳庚教授認為「公物係指直接供公的目的使用之物，並處於經國家或其他行政主體所得支配者」（註一三）。陳敏教授則認為公物乃經由提供公用，直接用以達成特定公目的，適用行政法之特別規制，而受行政公權力支配之物（註一四）。另陳愛娥教授認公物乃是透過「設定」行為（Widmung），實際提供一人民或行政機關一使用（Indienststellung），以直接達成特定公共目的之物（註一五）。而學者李惠宗教授則將公物分為最廣義、廣義及狹義三種涵義加以說明，即（註一六）：

一、最廣義的公物

係指國家或自治團體直接或間接為達行政目的所必要的一切財產而言。此種意義的公物包括國有財產法第四條所規定之公用財產與非公用財產兩大類，亦即學者所稱之財政財產、行政財產及公共財產。茲再分述於次：

（一）財政財產（Finanzvermögens）—亦即國有財產法第四條第三項規定之非公用財產，乃指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產如國庫之中之現金、有價證券，未提供公用之山林、礦產、水力資源等是。

（二）行政財產（Verwaltungsvermögen）—亦即行政主體為達成行政目的，直接

（註一一） A.a.O., § 75 I 2 Rn. 8.; 李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥、黃啟禎合著，行政法入門，元照出版公司，2000年7月，頁341。

（註一二） A.a.O., § 75 II, Rn. 9。

（註一三） 吳庚，行政法之理論與實用，頁185。

（註一四） 陳敏，行政法總論，頁840。

（註一五） 李建良、李惠宗、林三欽...等合著，行政法入門，頁340。

（註一六） 李惠宗，公物法；翁岳生編，行政法上冊，2000年，頁394-395。

供各機關、部隊、學校辦公、作業及宿舍使用之公用財產，如房舍、辦公用品、車輛、電腦、傳真機、行動電話等。

(三)公共用財產 (Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch) —亦即行政主體為達成行政目的，直接供人民使用之物，亦即國有財產法第四條第二項第二款規定之國家直接供公共使用之國有財產，如道路、河路、航路、橋樑、公園、河流、湖泊、山林等，包括國家賠償法第三條所泛稱之公有設施等人工公物。

二、廣義的公物

係指行政主體直接供行政目的之用，包括前述的行政財產與公共用財產。此種意義的公物不以所有權歸屬何人為區分標準，而以其是否直接供行政目的之用，故行政機關所租用或借用之民地、民房而成之公園、辦公房舍，亦為此廣義之公物。大法官釋字第四〇〇號解釋認為，私有土地經公眾長期通行而成立公用地役關係者，其所有權人對土地無從自由使用、收益，而成為此廣義之公物。

三、狹義之公物

係指行政機關執行任務所提供的公物，包括直接供一般人民通常利用或特別利用之公共用財產。

公物以有體物為常態，但無體物亦得為公物（註一七）。例如廣播電視法第四條規定，廣播、電視事業使用之電波頻率，為國家所有，且不得租賃、借貸或轉讓。由此可知，電波頻率為行政法學理上之公物，並在現實生活中，影響人民之自由頗鉅（註一八）。又如民用航空法第二條第七款規定之「航路」、第四條

（註一七） 陳敏教授即稱，公物除動產、不動產等有體物外，並包括海洋、土地所有人權人所支配範圍以外之天空以及電器等。參閱陳敏，行政法總論，頁 841。

（註一八） 大法官釋字第三六四號解釋，即稱「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配。」

規定之「空域」、「限航區」、「危險區」、「禁航區」等空間及空間通路亦為行政法上之公物而得由行政主體管理、分配、使用。再如市區中之騎樓，依台北市騎樓使用管理要點第二點規定：「騎樓，係指經指定在道路兩旁留設，自道路界限至建築物地面層外面牆面之法定空地（間）」，是以空間亦得為行政法上之公物。

參、公物之種類

公物之種類繁多，分類標準亦異，學者有以所有權歸屬為區分標準而將之分為公有公物與私有公物；有以法定公用的範圍為區分標準而將之分為絕對公物與相對公物；有以其產生來源為標準，分為自然公物與人工公物；有以其使用目的為標準而區分為公共用物、行政用物、特別用物、營造物用物（註一九）；有以其表現形態分為海洋公產、河川湖泊等公產、空中公產、地面公產（註二〇）等。茲再就其表現形態及使用目的為分類標準區分之公物，分別舉例說明之：

一、以表現形態為分類標準（註二一）

- (一) 海洋公產—包括領海及領海位置及作用有關的各種自然物及人造物，如海床、底土、漲灘、人工排除海水的土地、海岸、燈塔、浮標、浮筒、碇泊所、港口、海港、堤岸、防波堤、碼頭等。
- (二) 河川、湖泊等公產—如水道、河床、湖床、滿水時的河岸、堤岸、防砂壩、防洪牆、護岸、水閘（註二二）。

（註一九） 李惠宗，上揭文，頁 395；吳庚，上揭書，頁 186。Wolff/Bachof/Stober, a.a.O., § 75 II. Rn. 10-27.

（註二〇） 王名揚，上揭書，頁 309 至 311。

（註二一） 同上註。

（註二二） 參閱台灣省河川管理規則第四條規定，台灣省法規彙編（二），民國八十七年十二月，頁 406。

(三)空中公產—包括領空等空域及空間公產，如上述之航路、限航區、騎樓等是。

(四)地面公產—如道路、橋樑、下水道、信號標誌、路燈、行道樹、隧道、公廁（註二三）、公墓等。

二、以使用目的為分類標準

可依國有財產法第四條規定分為：

(一)公用財產

- 1.公共用財產—即學者所稱之公共用物（註二四），指行政主體直接提供公眾使用之公物，如道路、橋樑、市場、公廁等。此類財產，公眾可為通常使用或特殊使用（註二五）。
- 2.公務用財產—即學者所稱之行政用物（註二六）（*Verwaltungsvermögen*），乃行政主體或行政機關供內部使用之公物，如部隊之武器、學校之教學設備、辦公處所、宿舍、警察、消防裝備、車輛等是。
- 3.事業用財產—即學者所稱之營造物用物（註二七），如國有財產法第四條第二項第三款規定之國營事業機關使用之財產，如博物館、美術館及其典藏，公立醫療院、所及其設備。

(二)非公用財產

非公用財產乃指公用財產以外可供收益或處分之一切行政主體財產。此類財產與上述公用財產中公共用財產略有不同。上述公共用財產原則上允許人民

（註二三） 對公廁，台北市即訂有兩個行政命令，及台北市公共廁所興建管理要點、台北市流動廁所使用管理要點。請參閱台北市現行法規要點彙編（六），民國八十四年，頁5633、5637。

（註二四） 吳庚，上揭書，頁186。

（註二五） 吳庚，上揭書，頁186。

（註二六） 同上註。

（註二七） 吳庚，上揭書，頁817。

自由為通常的使用，只在改變其通常使用方式，而為特殊使用方式時，才須經行政機關之許可（註二八）。但在非公用財產中，有一部分學者稱之特別用物者（註二九），乃原則上不准任何人自由使用之公物，而係經行政機關之許可使得使用之公物，如山坡地、河川地、民用航空法第五十條所規定之航線是。

由上所述，可之公物之種類繁多，行政法學上多以上述最狹義的公物為研究對象（註三〇），偏向於公物利用法律關係之研究。其實，公物之採取、取得過程中亦不乏涉及人民權益，是以公物之研究，似宜擴及最廣義公物之研究，以符合行政法學為研究行政組織與行政作用之主旨。

肆、公物之特性

公物涉及行政任務之實現及行政目的之達成，故與一般私有財物（簡稱私物），頗有不同，私物除少數例外情形外，原則上得自由使用、收益、處分，並得為買賣、贈與或為徵收、強制執行或取得時效之標的物。但公物則不然，為了滿足公共使用及公共使用可能性（*Öffentliche Dienstbarkeit*）（註三一）其在融通、轉讓、使用、收益、處分、徵收、強制執行或取得時效上，常有法令限制，而有與私物不同之特性。公物這種一方面仍為私財產法規範客體，一方面又為公法上秩序需要而受支配、限制之特性，德國學者稱之為公物的雙重結構（*dualistische Konstruktion*）特性。我國學者原則上採取德國學界的意見（註三

（註二八）如道路係供通行之通常使用，人民可自由為之，但如預借道路舉辦路跑，則為改變其通常使用方式而為特殊使用，此時應經主管機關之許可。

（註二九）吳庚，上揭書，頁 187。

（註三〇）李惠宗，上揭文，頁 39。

（註三一）陳敏教授將此譯為「公法之役權」，似不易理解，參照陳敏，行政法總論，頁 843。

（註三二）參閱，Hans- Jürgen Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, im: Hans-Uwe Erichsen (Hg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, II. Aufl. 1998, § 40 Rn. 18ff; Franz Mayer/ Ferdinand Kopp, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., 1985, S. 398; 李建良、李惠宗…等著，行政法入門，頁 338-339。

二)。

我國行政法學論著多主張公物原則上為不融通物、不得為民事強制執行之標的、不得對之公用徵收、亦不適用民法之取得時效(註三三)。但陳敏教授則認「公物並非不能轉讓、強制執行、公用徵收或占有取得。在法律邏輯上,毋寧係原則上為融通物、可強制執行、可公用徵收及可占有取得(註三四)」,此一看法與通說有甚大差異,但未深入說明。學者林錫堯則有較詳細之說明,頗值得參考(註三五)。茲再就相關法律規定、學說理論、司法實務看法,分別說明公物之特性於次:

一、公物之不融通性

如上所述,公物與私物不同,在公法上目的範圍內,常有法律否定或限制公物之融通性,不得如私物一般,為讓與、設定負擔等法律行為之標的物。例如國有財產法第二十八條規定:「主觀機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益」。又如土地法第十四條第一項規定之天然湖澤而為公共需用者,礦泉地、瀑布地、名勝古蹟不得為私有。同法第十五條規定,附著於土地之礦,不因土地所有權之取得而成為私有。又如水利法第二條亦規定:「水為天然資源,屬於國家所有,不因人民取得土地所有權而受影響」。這些規定,均使公物與私物有所區分。司法實務上,最高法院七十二年度臺上自第五〇四〇號判決亦明確指出:「公有公用物或公有公共用物(前者為國家或公共團體以公有物供自己使用,後者提出公眾共同使用,以下統成為公物),具有不融通性,不適用民法上取得時效之規定」(註三六)。雖然如此,學界認為對私有公物,在不妨礙公物之目的,不妨害公物按其性質為合於目的之使用條件下,仍可移轉所有權或設定負擔(註三七)。至於公有公物,係以行政主體享有所有權為基礎,如

(註三三) 參閱史尚寬,行政法論,頁110;吳庚,行政法之理論與實用,頁188;李震山,行政法導論,頁121。

(註三四) 陳敏,上揭書,頁843,註14。

(註三五) 林錫堯,行政法要義,頁505以下。

(註三六) 林錫堯,上揭書,頁509。

(註三七) 吳庚,上揭書,頁188;林錫堯,上揭書,頁506。

所有權移轉，將失去成為公物之依據，故原則上不得移轉所有權，但於不妨害公法上目的之範圍內，得允許特定人為使用收益（註三八）。

二、公物不適用民法取得時效規定

公物可否依民法取得時效之規定而由私人取得所有權或其他物權？學說見解不一，司法實務之看法也不一致，茲分述於次（註三九），即：

- (一)否定說—認為公物之不融通性、供公目的使用之特性，難以想像可以公然和平繼續占有，故不適用民法取得時效規定（註四〇）。最高法院三十五年上字第六一六號判例稱：「凡散在各省區之國有財產，縱使行使私法上之所有權便利起見，多由代表國家之各級行政機關分別使用收益，而各該財產之所有權，究應同屬於國家之整個國庫。故各行政機關間之彼此占有事實，與私人占有國有財產之情形不同，不能適用民法上關於因占有而取得權利之規定（註四一）」。
- (二)部分肯定說—認為公物不得為私權之標的者，不適用取得時效，至公物得為私權之標的者，則可適用取得時效，但私人取得所有權或其他權利後，該物仍維持其公物之性質，仍受公物之供公目的使用之公法上限制。司法院院字第二一七七號解釋稱：「公有土地……其所有權屬於國家。國家為公法人，占有公法人之土地，自屬民法第七百六十九條、第七百七十條所謂占有他人不動產，故公有土地，除土地法第八條（按現行土地法第十四條）所定不得私有者外，亦有取得時效之適用」（同院院字第四五三號、二六七〇號、一七一八號亦類同）（註四二），可視為採部分肯定說。
- (三)完全肯定說—認為取得時效是一般法律原理，亦適用於公法，且基於保障法律安定或交易安全，應承認公物亦適用取得時效，惟於具體情形判斷時，

（註三八） 林錫堯，上揭書，頁 506。

（註三九） 林錫堯，上揭書，頁 508。

（註四〇） 吳庚，上揭書，頁 188。

（註四一） 林錫堯，上揭書，頁 509。

（註四二） 林錫堯，上揭書，頁 509。

應斟酌公物之性質、目的與適用取得時效制度之利益衡量之（註四三）。

（四）公用廢止說—認為公物在廢止公用前不得作為取得時效之標的。此說又可分為公用默示廢止說與公用明示廢止說兩種。即：

1. 默示廢止說之論據在於認為，公物如在一定期間內由私人和平繼續占有，事實上已未供公目的使用，而行政主體未予理會，應認為已有默示廢止公物的行政處分。此際，公物已失其公物之性質，自得有時效取得之適用。日本判例並提出因默示廢止公用而適用取得時效之要件為：
 - a、事實上長期間未供公目的使用任意棄置之。
 - b、已完全喪失公物之形態與機能。
 - c、他人和平、公然繼續占有之。
 - d、實際上並無妨礙公之目的。
 - e、並無視該物為公共財產之理由存在（註四四）。
2. 明示廢止說則以公物經主管機關明示廢止時，始為公物而得為取得時效之標的物。上述最高法院七十二年度臺上字第五〇四〇號判決即為適例，因其認為：「公有公用物或公有公共用物（前者為國家或公共團體以公有物供自己使用，後者提供公眾共同使用，以下統稱為公物），具有不融通性，不適用民法上取得時效之規定。又在通常情形，公物如失去公用之形態（如城壕淤為平地），不復具有公物之性質，故不妨認為已經廢止公用，得為取得時效之標的。然例外的，其中如經政府依土地法編定之公用道路或水溝，縱因人為或自然因素失去其公用之形態，在奉准廢止而變更為非公用地以前，難謂已生廢止公用之效力，仍無民法上取得時效規定之適用」（註四五）。

三、公物原則上不得為強制執行

公物得否為強制執行之標的物？學者之間有主張一律不得為強制執行之標的者，亦有主張於該公物之公法上目的範圍內，始不得為強制執行之標的者。

（註四三） 林錫堯，上揭書，頁 508。

（註四四） 林錫堯，上揭書，頁 508 至 509。

（註四五） 林錫堯，上揭書，頁 509 至 510。

最高法院六十五年臺抗字第一七二號判例認：「私有公物，認如附有仍作公物之限制之條件，亦得作為交易之標的，應無不得查封拍賣之法律上理由」，即採後說。強制執行法第二章第二節規定之「對於公法上財產之執行」，亦採此說（註四六）。

四、公物原則上不得公用徵收

因公用徵收之對象為私人所有之物。公有之財政財產或行政財產如須使用，經由財產主管機關依法定程序辦理撥用即可，不必採取徵收手段，土地法第二〇八條對此即明定，徵收土地以私有者為限。但對於私有土地已成為公物使用者，如遇有土地法第二百二十條規定，即該法第二百零八條規定之國防設備、交通事業、公用事業、水利事業、政府機關、地方自治機關及其他公用建築、教育事業、國營事業等使用之土地，如因舉辦較為重大事業無可避免者，仍得徵收，此即為公物原則不得為徵收之例外（註四七）。

伍、結 語

公物的概念，我國學者多從公物必須受行政法秩序所支配，作為界定的出發點，認為公物應指透過設定行為（Widmung），實際提供人民或行政機關使用（Indienststellung），以直接達成特定公共目的之物（註四八）。此一公物概念，過於狹隘而未如法國行政法學，從行政主體的財產制度觀點來研究公物（註四九）。

法國法院在十九世紀時，原亦採用狹隘的公物觀念，認為只有供公眾直接

（註四六） 林錫堯，上揭書，頁 506 至 507。

（註四七） 吳庚，上揭書，頁 188。

（註四八） 李建良、李惠宗、…、陳愛娥等合著，行政法入門，頁 340；陳敏，上揭書，頁 840。

（註四九） 法國行政法學對公物之研究，乃從行政主體的財產觀點著手，並就此行政主體財產的重要取得方式如公用徵收、公用徵調、公共工程建設，分設專章加以研究；此與德國行政法學著作頗有不同。參閱，王名揚，法國行政法，頁 301 至 458。

使用的財產，如道路及可以通航的河流，才是公物。二十世紀初年，法國著名的法學家奧里烏和狄驥等首先提出不同意見，認為除了供公眾直接使用的財產為公物外，供公務使用的財產也是公物。為了避免此一公物概念主張之過分廣泛，法國學者就公務使用的財產概念中，另立標準，再加細分（註五〇）：

- 一有的認為公務執行中不能代替的財產是公物，否則是私物。例如要塞、機場等都是不能代替的財產而屬於公物。
- 一有的認為公務執行中起主要作用的財產是公物，其餘是私物，例如鐵路、武器等在執行運輸和國防的職務中起主要作用，而屬於公物。
- 一有人認為財產本身構成公務執行標的（內容）時是公物，其餘是私物，例如博物館中供展覽的古書、古玩等本身是展覽行為的內容，所以是公物。

上述法國學者之各種學說，各有道理但並不周全，故在 1950 年代以後，法國法院判例和學者學說乃採用了 1946-1947 年時，由該國民法改革起草委員會之建議標準，而以公眾直接使用的財產及公務作用的財產等兩者為公物。前者稱為公眾用公物或共用公物；後者稱為公務用公物或公用公物，但此類公務用公務必須是其自然的狀態或經過人工加工以後的狀態是專門的或主要的適應於公務所要達到的目的（註五一）。

由於公物是行政機關執行職務，達成行政目的的重要手段，在行政機關之行政職能及行政目的日益擴張之今日，其概念界定不應過於狹隘，限於所謂實際提供人民或行政機關使用之物，而應是如法國學者學說所主張的包括構成公物執行標的（內容）之物（註五二）。因此，我國八十九年憲法增修條文第十條第十一項中規定國家應積極維護發展原住民族語言及文化，為構成重要公務執行標的（內容），而可歸納於公物之列，有如文化資產保存法第四十條所規定之民族藝術，第四十一條第一項規定之重要民族藝術，第四十五條規定之民俗或第四十九條所規定之自然文化景觀，雖非具體有形者，但為構成公務執行標的（內容），而均屬於公物之概念範疇。

由上所述，在現代社會中，公物之概念不應再侷限於實際提供人民或行政

（註五〇） 同上註，頁 306 至 307。

（註五一） 同上註，頁 306 至 309。

（註五二） 同上註，頁 306。

機關使用，以直接達成特定公共目的之物。相反的，公物之概念，尚應包括構成公務執行標的（內容）之物如上述原住民族語言、文化；民族藝術；民俗及生態保育區、自然保留區、珍貴稀有動植物等自然文化景觀等者，以符合行政目的之多元化與行政職能之擴張趨勢，確保現世人民生活需求及未來世代生存發展福祉之需要。